

HORIZONTAL MANAGEMENT
Trends in Governance and Accountability

By Tom Fitzpatrick of
the Treasury Board of Canada, Secretariat
for CCMD's Action-Research Roundtable on the Management of Horizontal Issues
2000

HORIZONTAL MANAGEMENT

Trends in Governance and Accountability

PURPOSE

The purpose of this paper is to continue the discussion on the issues of horizontal management and accountability.

The increasing use of partnership arrangements for delivering on government mandates and achieving results for Canadians raises issues for government — and for managers — with respect to governance and accountability. These are the main questions:

- What do we mean by partnership arrangements and why are they raising so many issues with respect to governance?
- What do we mean by distributed governance and what are the specific issues it creates for accountability?
- What is meant by accountability in a modern public service in which service and program delivery are so widely distributed?
- What are and should be the roles and responsibilities of key players, ministers, Parliament, central agencies, departments, partners, and the Canadian citizen?

This paper will provide a perspective on each of these questions in an effort to provoke discussion and debate, thus contributing to a more thorough understanding of the issues involved.

This paper also addresses several of the emerging issues surrounding the challenges faced when managing horizontally. It situates results-based management and accountability as well as an enhanced role for Treasury Board ministers in horizontal management.

BACKGROUND

In looking back at the history of the Canadian experience with partnership arrangements, some common themes emerge:

- The federal government has a long and successful tradition with partnership arrangements as a means of meeting important mandates and policy objectives. Examples include:
 - The construction of railway lines, from coast to coast, demonstrates that the Canadian experience with public-private partnerships pre-dates Confederation.
 - The St. Lawrence Seaway involved a partnership between Canada and the U.S.

- The Trans-Canada Highway required partnerships between the federal and provincial governments.
 - In the more recent past the financing, building and operation of the Confederation Bridge, linking Prince Edward Island with New Brunswick, ushered in an era of public-private partnerships with the “*build, own, operate*” model.
 - There are the service-delivery arrangements, such as the Canada Business Service Centres, and partnerships such as the Livingston Centre in Tillsonburg, Ontario, which houses sixteen separate agencies together with Service Canada working to provide an integrated, multi-service system for the city’s 45,000 residents and the surrounding tri-county communities.
 - The Social Union Framework Agreement, an umbrella under which governments will concentrate their efforts to renew and modernize Canadian social policy. It focuses on the pan-Canadian dimension of health and social policy systems, the linkages between the social and economic unions, and the recognition that reform is best achieved in partnership among provinces, territories and the Government of Canada.¹
- Today, governments continue to choose partnership arrangements as the delivery vehicle of choice. This is in part due to citizen demands for a “no wrong door” approach to service delivery, leading to increased intergovernmental collaboration, and in part due also to the interdependencies arising from Canada’s increasingly technological society.
 - Partnership arrangements are being driven and guided by the Government’s commitment to
 - achieve measurable improvements in citizen-centred service to Canadians;
 - ensure value for money by leveraging programs with partners that can enhance both the Government’s and its partners’ capacity to deliver responsive programs and services to Canadians; while at the same time
 - balancing the drive for innovative program and service delivery, with a respect for public sector values and the preservation of the federal government as a vibrant, cohesive and coherent national institution.

¹ http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/SUFA_Template.htm

- The Canadian approach has been practical and pragmatic. Successive governments have successfully employed partnership arrangements when it made sense and was in the public interest.
- A case-by-case approach to decision making based on the merits of each major initiative has provided governments with the necessary flexibility to put in place service delivery structures that are most appropriate for the context and social climate of the time.

The growing dependence on partnership arrangements to deliver services to Canadians not only raises questions with respect to governance and accountability but also poses new challenges related to parliamentary democracy and the appropriate roles of the federal government, central agencies, departments, partners and citizens in the governance and accountability equation.

ISSUES

Defining Partnerships

The federal government increasingly involves others in governing, i.e., delivering its mandates in partnership with others. Partnerships in the context of the public sector can be defined as arrangements between a government organisation and one or more parties, in which there is an agreement to work co-operatively to achieve a public policy objective for which there is:

1. shared authority and responsibility for achieving results for Canadians;
2. joint investment of resources (time, funding, expertise);
3. shared risk-taking; and
4. mutual benefit.

The scope of a partnership arrangement is defined by the following three parameters:

1. With whom do you partner — other governments, First Nations, non-governmental organizations or the private sector?
2. In what areas do you partner — policy development, program design, program delivery?
3. What defines the nature of the partnership in terms of responsibilities — are they retained, shared or delegated?

Partnership arrangements are defined, in large part, by the accountability and responsibility relationships in delivering services to Canadians. The following table illustrates the wide range of potential responsibility alignments for such arrangements.²

Partnership X with Y

Responsibility	Retained	Shared	Delegated
What you partner on			
Policy			
Program design			
Program Delivery			

Defining Governance and Accountability

Governance refers to the processes and structures through which power and authority are exercised, including the decision making processes, i.e., who participates and how.

Accountability refers to the obligation to demonstrate and take responsibility for performance in light of agreed expectations, and answers the question: Who is responsible to whom and for what?

Distributed governance and accountability occurs when the processes and structures for the exercise of power are distributed and the obligations to demonstrate and take responsibility for performance in the areas of policy, program design or program delivery are delegated or shared.

A premise that is not explicitly stated but is central to the accountability question is that *sharing or delegating federal responsibility with partners in no way diminishes or erodes ministerial responsibility for a federal mandate*. For example:

- Public Works and Government Services Canada is mandated to ensure the integrity of the federal real-estate holdings. They choose to delegate the delivery of this program to a contractor. Should the contract fail, who is accountable? The contractor may be liable but PWGSC and its minister are accountable.
- Transport Canada and its minister are responsible for safe skies. They have delegated program design and program delivery to a non-share capital firm, Nav Canada. If the air navigation system fails, who is accountable? Air navigation is a

² Concept developed by Don Lenihan, Senior Associate for the Centre for Collaborative Governance.

federal responsibility and hence the minister of Transport would be held accountable for ensuring that air safety is restored by whatever means available.

The governance and accountability challenge is to encourage and guide experimentation and organisational learning in a manner that respects public sector values while maintaining the necessary accountability to ministers, and to Parliament.

Ministerial Accountability — the Vertical Dimension

There is a tradition of ministerial accountability in Canada. Ministers are individually accountable to Parliament for their own actions and for all aspects of their departments' and agencies' activities. (This principle is modified somewhat in the case of arms-length organizations such as tribunals and Crown corporations, where accountability for aspects of the organization's administration deliberately resides with designated officials or boards and not the minister. Nevertheless, accountability to Parliament is through the minister who remains answerable to Parliament.) Ministers are collectively also accountable for the decisions taken by the Cabinet. Their officials are accountable for the operation of their organizations to the minister, not to Parliament. Traditionally, the officials remain anonymous. However, they may be required to answer to Parliament to explain those operations on behalf of their minister, but they do not answer to Parliament regarding government policy. They are, when required, *answerable* to Parliament but remain formally accountable to their minister.³

While the practice of ministerial accountability has been tested by elements of public service reform (such as the British experiment with executive agencies) over the past number of years, it remains the cornerstone of Canada's Westminster form of parliamentary democracy.

Multiple Accountabilities of Partners — the Horizontal Dimension

In multi-partner situations, which frequently occur in horizontal partnerships, effective accountability arrangements can be particularly challenging to put in place. In such cases, each partner has *dual* accountabilities. There are the *horizontal* accountabilities created by the arrangements between the partners. And there is the *vertical* accountability to its governing body that each partner retains for the results of the responsibilities, authorities and resources it contributes to the partnership (e.g., accountability to Parliament in the case of federal partners).

The key principle to keep in mind is that while governance arrangements may result in decision making powers being distributed among the partners, accountability for federal mandates remains intact.

³ http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS_E.html

Therefore, before entering into an arrangement, the costs of establishing and effectively managing it must be considered carefully. The partners must find practical ways of effectively accounting to each other as well as to their individual governing bodies.

Accountability to Citizens — the Citizen Dimension

Citizens are becoming more actively engaged in policy formulation, program design and delivery and even in the governance structures of major organizations. Technology facilitates this process, and contributes to the ability of citizens to access the knowledge they need to become involved.

From a governance point of view, supporters of this trend make the following assumptions:

1. Some decisions are best made as close as possible to the people directly affected.⁴
2. Centralized decision making is extremely difficult in modern organizations, not only owing to the problems in managing complex issues but because of the need to make decisions quickly in order to take advantage of opportunities in a timely and responsive manner.
3. Citizens and local community groups are often in the best position to know what is required in terms of programming, including the allocation of resources, benefits, and the management of risks and their impacts.

However, when forming these citizen arrangements, ministerial accountability and the legitimizing role of the political process must remain intact.

Clearly, ministers, boards of management and Parliament have important roles to play in setting the context for citizen involvement and brokering the diverse constituencies that frame the public interest.

The next sections explore ways that central decision making bodies can employ results-based management as a way of addressing the mutually supporting needs of ministers, Parliament, citizens and partners.

⁴ G. Paquet, *Governance through Social Learning* (Ottawa: University of Ottawa Press, 1999), p.192.

DISCUSSION

Risk, Responsibility, Accountability

Partnership arrangements, especially relationships between multiple sectors and levels of government to meet shared objectives, have added considerable complexity to the issue of accountability. There is, therefore, a need to gain a perspective on shared or distributed governance that focuses on shared or distributed responsibility and allocation of risks and benefits while promoting system-wide learning.

When the federal government enters into a partnership arrangement in which major service delivery and even policy responsibilities are delegated to partners, the federal accountability and exposure are not reduced. While distributed governance through partnership arrangements does involve a shift in benefits, risks and responsibility, it cannot reduce or ignore the importance of ministerial accountability.

This is borne out by the Department of Justice in its advice on the extent of federal liability for these kinds of arrangements. It is also supported by practical experience, for example:

- If a plane goes off the run way at an airport and the airport authority has decided to let the emergency response team go home to save on overtime, who is accountable for the absence of an appropriate emergency response capacity: the minister of Transport, the chief executive officer or the airport manager?
- When there are problems with water quality or supply, who is accountable: the municipality, the private sector partners, the provincial government, the federal government, or all of the above?

Governments can and do delegate the responsibilities for these areas of responsibility, when it makes sense and is in the public interest. The critical issue is whether the delegation of authority by the central government changes, reduces or eliminates its accountability for what happens.

Citizens, communities and local boards of directors typically do understand the risks and the impacts of programming choices and are often well positioned to make informed decisions about the trade-offs between, for example: repaving a municipal road and refurbishing a water-treatment plant.

But at the end of the day, we must ask ourselves:

- Who is in the best position to know the state of affairs in the local community?
- Who is in the best position to make judgements about the relative risks, costs and benefits of competing courses of action?
- To what extent do citizens themselves need to be accountable for their own decisions and actions?

- To what degree must central governments, in delegating aspects of policy, program design and program delivery put in place management and governance processes that ensure objectives are met?
- What is the extent of the government's role in protecting citizens from unregulated behaviour, especially when these actions can impact on other citizens?

Accountability from the perspective of Canada's Auditor General is that "regardless of how government organizes to deliver services to Canadians, it remains responsible for ensuring federal mandates are met."⁵

Bringing Together Vertical, Horizontal and Citizen-Centred Accountability

Many initiatives are driven by attempts at citizen involvement which, together with ministerial accountability and accountability to federal partners, only serves to strengthen the legitimacy of the decision making processes.

There are often benefits in moving decision making in all areas of policy formulation, program design and program delivery out towards the citizen, with a view to "government from the outside in."

Yet the three forms of accountability must come together in a mutually supporting fashion.

In partnership arrangements, citizen bodies are often part of the formal governance structure with the power and authority to make important policy, program design and service delivery decisions, often with a great deal of autonomy, responsibility and accountability. For example, community representation on the boards of directors of airport authorities is written into their constitutions, and a major mandate of the Parks Canada Agency is the preservation of wildlife. Citizens are involved with the federal government in setting many of the parameters of this policy. The delicate balance between development interests and preservation require the full participation of citizens and clients, behaving in a responsible manner. Community representation in the boards of directors of airports is a formal part of the governance structure of these corporate entities. This goes beyond knowing where the citizenry is in terms of opinions, views and perspectives and, in fact, imbues the decisions made and outcomes achieved with a potent form of legitimacy and accountability.

What then of the relationship with the central authority of the government and its partners who are involved in these partnership arrangements?

Perhaps not surprisingly, the kinds of accountability questions that decision makers pose are very similar to those raised by partners and the citizenry:

⁵ Auditor General's Report, 1999, Chapter 23 "Involving Others in Governing: Accountability at Risk."

1. What is the rationale for decisions made?
2. On whom will the decisions have an impact?
3. What does it cost and who will benefit, who will lose?
4. Is there tangible evidence of the results achieved?
5. If I do not like the results, what can I learn from them, how can I change them?

Decision makers may not always be in a position to fully appreciate the local realities and program imperatives on the ground. However, they are very good at three of the most important aspects of modern accountability:

- defining the context in which decisions must be made;
- representing and balancing the plurality of citizen interests that define the public interest; and
- ensuring the management and governance frameworks are in place for appropriate accountability and results measurement for the enterprise.

In practical terms, it is not enough to delegate responsibility in the areas of federal interest. The government must provide the appropriate context in which the decisions can be made as well as the legislative, regulatory, policy and results-based management frameworks that ensure the government can know when and how objectives are met.

In addition, management boards, ministers and Parliament are also representatives of the citizenry who reflect a plurality of diverse and sometimes competing interests and groups that must be balanced in the broad public interest. Furthermore, they are the only authorities imbued with the legitimacy for defining what is in the public interest.

Horizontal accountability requires the partners to be accountable to each other. Making life more difficult, all partners must respect their "vertical accountabilities" to their respective bodies corporate.

For these relationships to be effective, there must be a reasonable intersection of mutual interest, and a reasonable alignment between the multiple vertical accountability structures, cultures and values systems, at least in the key immutable areas.

Distributed governance through partnership arrangements means complex accountability relationships that increasingly require multiple accountabilities and frameworks involving Canadian citizens, the partners themselves and their own organizations.

The next section explores how results-based accountability contributes to the integration and harmonization of these complex relationships.

EFFECTIVE ACCOUNTABILITY FOR PARTNERSHIP ARRANGEMENTS

Creating an Accountability Comfort Zone

The most important aspect of governance and accountability to ministers, partners and Canadian citizens is *clarity*. This means having clear and direct answers to the governance and accountability questions raised at the outset of this paper:

1. What are the processes and structures through which power is exercised, including decision making, who participates and how do they participate?
2. Who is responsible to whom and for what?

Accountability is often thought of as the constraints imposed upon decision makers in the exercise of their authority — and indeed it is. However, when clear answers to the above questions are well articulated, they create a “comfort zone” in which all players understand their respective roles, expectations, responsibilities and accountabilities.

Key Features of a Results-Based Management Framework

Unfortunately, there is no recipe for the most effective accountability framework to fit the unique circumstances of a particular case. However, there are several critical elements that need to be part of the formal discussion about governance and accountability:⁶

1. The clear articulation of the results expected.
2. Open, transparent and public reporting of the results to ministers, partners and citizens.
3. Management and measurement systems that ensure the promised results can be monitored and evaluated.
4. Mechanisms to adjust the arrangements so as to redress the concerns of citizens, ministers and partners.
5. Ensure that government as a whole, the partners and citizens learn to adapt partnership arrangements and their governance and accountability frameworks as they gain experience.

⁶ (http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/mfr99_e.html)

Adhering to these key elements of results-based accountability will go far in creating the required comfort zone for effective partnership arrangements, and provide all players involved with the clarity and coherence necessary for appropriate action and decision making.

The following table is a tool that can be applied to practically all forms of partnership arrangement⁷.

⁷ <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/Final%20Accountability.doc>

Identifying Results

Partners understand and agree on

Partners should

- | | |
|--|---|
| objectives, key results and strategic priorities | ✓ involve citizens and clients in defining key results, state what they are and show links to objectives |
| | ✓ publish results, eligibility criteria and service-level commitments |
| | ✓ focus on outcomes instead of process, activities or outputs |
| roles and responsibilities | ✓ define what each party is expected to contribute to achieve the outcomes |
| | ✓ recognize and explain publicly the role and contribution of each partner |
| | ✓ respect public sector values and conflict-of-interest issues |
| balanced performance expectations | ✓ link performance expectations in a clear way to the capacities (authorities, skills, knowledge and resources) of each partner to ensure that expectations are realistic |

Measuring Performance

- | | |
|--|---|
| a performance measurement strategy | ✓ identify appropriate monitoring approaches and review tools |
| | ✓ use common databases where possible and share information |
| | ✓ factor in performance and contextual information from external sources (e.g., societal indicators) for a broader context |
| | ✓ invest in appropriate information management and technology systems |
| a set of indicators for short, medium and long terms | ✓ identify indicators to measure progress on objectives and results ("indicators" refers to measurement tools that will be used to demonstrate performance) |
| | ✓ develop comparable societal indicators where possible |
| dispute resolution and appeals/complaints practices | ✓ take corrective action if partners' responsibilities are not fulfilled or when adjustments are needed to address citizens' complaints |

Reporting

- | | |
|---|---|
| provisions for balanced public reporting | ✓ identify the reporting strategy early in the initiative |
| | ✓ consider incorporating performance information into existing reports (e.g., departmental performance reports to Parliament) |
| | ✓ report publicly on citizens' appeals and complaints, and ensure that confidentiality and privacy needs are met |
| reporting that will be transparent, open, credible and timely | ✓ use all forms of performance evidence to support reporting |
| | ✓ provide easy public access to information |
| | ✓ link costs to results where possible |
| | ✓ use independent assessments |
| sharing lessons learned | ✓ track lessons learned and good practices, and publish them |
| | ✓ establish mechanisms for improvements and innovations |

PARTNERSHIP ARRANGEMENTS

An Enhanced Role for Treasury Board

As the government increasingly employs innovative means to create more responsive arrangements in the pursuit of improved performance in service delivery, it must balance the drive for innovation with effective governance and appropriate accountability. In addition, there must be a balance among the needs of Parliament, the government, the partners and citizens for openness, transparency, visibility and accountability in maintaining the achievement and reporting of results.

The Service and Innovation Sector of Treasury Board Secretariat is in the final stages of developing the new policy framework for alternative service delivery (ASD), which covers partnership arrangements.

A key aspect of the new framework is an enhanced role for Treasury Board ministers in overseeing significant ASD arrangements, including partnerships.

Significant partnership arrangements must deliver "Results for Canadians." The arrangements must define:

1. The result commitments for each aspect of the initiative;
2. A measurement and reporting framework for assessing the result commitments and reporting them back to Treasury Board ministers, Parliament, partners and citizens; and
3. The mechanisms available to sponsors, ministers and Treasury Board, partners and citizens to take corrective action, as required, once the initiative is implemented.

Treasury Board Secretariat is committed to assisting departments in meeting these standards of accountability and will provide integrated policy advice in an effort to balance the drive for innovation with the preservation of the Public Service of Canada as a vibrant and coherent national institution.

GESTION HORIZONTALE
TENDANCES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE
ET DE RESPONSABILISATION

par Tom Fitzpatrick
du Secrétariat du Conseil du Trésor
pour la Table ronde de recherche-action
du CCG en gestion Horizontale
2000

GESTION HORIZONTALE

Tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation

OBJET

Le présent document a pour but de poursuivre la discussion sur les questions entourant la gestion horizontale et la responsabilisation.

L'utilisation croissante des arrangements de partenariat pour exécuter les mandats du gouvernement et obtenir des résultats dont bénéficieront les Canadiens soulève un certain nombre de questions pour le gouvernement, ainsi que pour les gestionnaires, concernant la gouvernance et la responsabilisation. Les principales questions traitées sont les suivantes :

- Qu'entendons-nous par arrangements de partenariat et pourquoi ces arrangements soulèvent-ils tant de questions quant à la gouvernance?
- Qu'entendons-nous par gouvernance décentralisée et quelles questions précises cela soulève-t-il quant à la responsabilisation?
- Qu'entend-on par responsabilisation dans une fonction publique moderne, au sein de laquelle la prestation des services et des programmes est si largement répartie?
- Et enfin, quels sont et quels devraient être les rôles et les responsabilités des principaux intervenants, des ministres, du Parlement, des organismes centraux, des ministères, des partenaires et des citoyens canadiens?

Le présent document met chacune de ces questions en perspective dans le but de provoquer la discussion et d'alimenter le débat, contribuant ainsi à approfondir la compréhension des questions en cause.

Notre étude traite de plusieurs questions soulevées par les nouveaux défis que comporte la gestion horizontale. Elle décrit la place que la gestion axée sur les résultats, la responsabilisation, et le rôle renforcé des ministres du Conseil du Trésor occupent dans la gestion horizontale.

CONTEXTE

Si l'on se reporte à l'histoire canadienne en matière d'arrangements de partenariat, certains thèmes généraux apparaissent.

- Le gouvernement fédéral a recours depuis longtemps, et avec succès, à des arrangements de partenariat pour exécuter certains mandats gouvernementaux importants et atteindre des objectifs stratégiques. Par exemple :
 - La construction des lignes de chemin de fer, d'un bout du pays à l'autre, montre que l'expérience canadienne en matière de partenariat public-privé remonte à une époque antérieure à la Confédération.

- La Voie maritime du Saint-Laurent est le résultat d'un partenariat entre le Canada et les États-Unis.
 - L'autoroute transcanadienne a nécessité le partenariat des gouvernements fédéral et provinciaux.
 - À une époque plus récente, le financement, la construction et l'exploitation du pont de la Confédération, reliant l'Île-du-Prince-Édouard au Nouveau-Brunswick, se sont produits dans le cadre d'un partenariat entre les secteurs public et privé inspiré du modèle « construire, posséder, exploiter ».
 - On trouve des arrangements de prestation de services tels que les Centres de services aux entreprises canadiennes, ainsi que des partenariats tels que le Centre Livingston de Tillsonburg (Ontario), qui regroupe 16 organismes distincts et Service Canada travaillant ensemble pour fournir un système multiservice intégré aux quelque 45 000 résidents de Tillsonburg et des collectivités environnantes de Tri-County.
 - L'Entente-cadre sur l'union sociale, dans les paramètres de laquelle les gouvernements déploieront leurs efforts pour moderniser et renouveler la politique sociale canadienne, met l'accent sur la dimension pancanadienne des systèmes et de la politique de santé et de programmes sociaux, sur les liens entre les unions sociale et économique, et sur le fait que le partenariat entre les provinces, les territoires et le gouvernement du Canada est le meilleur moyen de parvenir à la réforme¹.
- Aujourd'hui, les gouvernements considèrent toujours les accords de partenariat comme le meilleur instrument de prestation. C'est en partie la conséquence du besoin de simplicité des citoyens, qui conduit à une collaboration accrue entre les gouvernements, et en partie le résultat des interdépendances découlant du caractère toujours plus technologique de la société.
 - Les accords de partenariat sont déterminés et orientés par l'engagement du gouvernement :
 - à atteindre des résultats mesurables en matière d'amélioration des services axés sur la clientèle;
 - engager des dépenses judicieuses en finançant des programmes avec des partenaires pour améliorer la capacité des parties en cause à fournir des programmes et des services adaptés aux Canadiens;
 - à établir un équilibre entre la recherche d'innovations en matière de programmes et de prestation de services, d'une part, et le respect des valeurs

¹ http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/SUFA_Template.htm

de la fonction publique et le maintien du gouvernement fédéral en tant qu'institution nationale énergique, unie et cohérente, de l'autre.

- L'approche canadienne a toujours été pratique et pragmatique. Les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont eu recours avec bonheur à des arrangements de partenariat lorsque ceux-ci étaient fondés et allaient dans l'intérêt du public.
- L'approche consistant à prendre une décision cas par cas en fonction des avantages de chaque initiative a permis aux gouvernements de se donner la marge de manœuvre nécessaire pour mettre en place des structures de prestation de services adaptées au contexte et à l'environnement du moment.

La place croissante prise par les arrangements de partenariat dans la prestation des services aux Canadiens soulève non seulement des questions en matière de gouvernance et de responsabilisation, mais présente aussi de nouveaux défis quant à la démocratie parlementaire et au rôle qui revient au gouvernement fédéral, aux organismes centraux, aux ministères, aux partenaires et aux citoyens dans l'équation de la gouvernance et de la responsabilisation.

QUESTIONS

Définir les partenariats

Le gouvernement fédéral associe de plus en plus d'autres parties au processus consistant à gouverner, c'est-à-dire qu'il s'acquitte de ses mandats en partenariat avec d'autres. Les partenariats, dans le contexte de la fonction publique, peuvent être définis comme des arrangements entre un organisme gouvernemental et une ou plusieurs parties, dans le cadre desquels on s'entend pour collaborer afin de réaliser un objectif de politique publique comportant :

1. le partage des pouvoirs et de la responsabilité d'atteindre des résultats pour les Canadiens;
2. un investissement conjoint de ressources (temps, financement, compétences);
3. le partage des risques;
4. des avantages mutuels.

La portée d'un arrangement de partenariat est défini par les trois paramètres suivants :

1. Avec qui vous associez-vous (les autres gouvernements et les Premières nations, les organisations non gouvernementales et le secteur privé)?
2. Dans quels domaines collaborez-vous – élaboration de politiques, conception de programmes, prestation de programmes?

3. Qu'est-ce qui définit la nature de la relation de partenariat au niveau de la responsabilité (responsabilité conservée, partagée ou déléguée)?

Les arrangements de partenariat sont définis en grande partie par la relation de reddition de comptes et de responsabilité en matière de prestation des services aux Canadiens. Le tableau suivant illustre toute la gamme des possibilités en matière de responsabilité dans le cadre des arrangements de partenariat².

Partenariat entre X et Y

Responsabilité	conservée	partagée	délégée
Objet du partenariat			
Politique			
Conception d'un programme			
Prestation d'un programme			

Définir la gouvernance et la responsabilisation

Gouvernance s'entend des processus et des structures dans le cadre desquels le pouvoir et l'autorité sont exercés, y compris les processus de prise de décision, c'est-à-dire qui participe, et comment.

Responsabilisation s'entend de l'obligation d'assumer clairement la responsabilité du rendement en égard aux attentes convenues, c'est-à-dire qui est responsable envers qui et de quoi il est responsable.

Gouvernance et responsabilisation réparties s'entend des processus et des structures dans lesquels l'exercice du pouvoir est réparti, et où la responsabilité du rendement en matière de politiques, de conception de programmes et de prestation de programmes est clairement déléguée ou partagée.

Le postulat implicite mais fondamental de la responsabilisation est que *le partage ou la délégation de la responsabilité fédérale à des partenaires ne diminue en rien la responsabilité ministérielle d'exercer le mandat fédéral*. Par exemple :

- Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a pour mandat de protéger les biens immobiliers du gouvernement fédéral. Supposons que le

² Don Leniham, Centre for Collaborative Gouvernance

Ministère décide de déléguer la prestation de ce programme à un entrepreneur. Si l'arrangement échoue, qui doit en rendre compte? L'entrepreneur est peut-être légalement responsable, mais ce sont TPSGC et son ministre qui doivent en rendre compte.

- Transports Canada et son ministre sont responsables de la sécurité aérienne. Ils ont délégué la conception et la prestation du programme à une société sans capital-actions, NavCanada. Si le système de navigation aérienne fait défaut, qui doit en rendre compte? La navigation aérienne est une responsabilité fédérale, et par conséquent le ministre des Transports serait tenu responsable du rétablissement de la sécurité aérienne, d'une manière ou d'une autre.

Le défi de la gouvernance et de la responsabilisation consiste à encourager et à orienter les projets exploratoires et l'apprentissage organisationnel d'une façon compatible avec les valeurs de la fonction publique, et tout en préservant les responsabilités nécessaires envers les ministres et le Parlement.

Responsabilisation ministérielle – La dimension verticale

Il existe une tradition de responsabilité ministérielle au Canada. Les ministres doivent rendre compte individuellement au Parlement de leurs actes et de tous les aspects des activités de leur ministère et organismes. (Ce principe est légèrement différent dans le cas des organismes sans lien de dépendance tels que les tribunaux et les sociétés d'État, la responsabilisation en matière d'administration relevant alors d'agents nommément désignés ou de conseils, et non d'un ministre. Néanmoins, c'est toujours un ministre qui rend compte au Parlement.) Les ministres sont également collectivement responsables des décisions prises par le Cabinet. Leurs agents sont responsables du fonctionnement de l'organisme envers le ministre, et non envers le Parlement. Traditionnellement, ils sont anonymes. Toutefois, ils peuvent être appelés à répondre au Parlement pour le compte de leur ministre quant aux opérations, mais non quant à la politique publique. Ils sont, pour ainsi dire, *comptables* envers le Parlement mais toujours officiellement *responsables* envers leur ministre³.

Quoique la pratique de la responsabilisation ministérielle ait été mise à l'épreuve par divers éléments de la réforme de la fonction publique (comme l'expérience des organismes exécutifs au Royaume-Uni) au cours des dernières années, elle reste la pierre angulaire de la forme britannique de démocratie parlementaire que l'on retrouve au Canada.

Responsabilisation multiple des partenaires – La dimension horizontale

Lorsqu'il y a plusieurs partenaires, comme c'est souvent le cas dans le cadre des arrangements de partenariats horizontaux, il peut être difficile de mettre en place des mécanismes de responsabilisation efficaces. Chaque partenaire a alors une *double*

³ http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS_E.html

responsabilité. D'un côté, le partenariat crée des arrangements de responsabilisation horizontale entre les partenaires. De l'autre, chaque partenaire conserve l'obligation de rendre compte à l'organisme dont il relève (responsabilisation verticale) – par exemple le Parlement dans le cas des partenaires fédéraux – des résultats de l'exercice des responsabilités, des pouvoirs et des ressources qu'il met au service du partenariat.

Le principe clé dont il faut se rappeler est que si les accords de gouvernance peuvent se traduire par la répartition des pouvoirs de prise de décision entre les partenaires, la responsabilisation liée aux mandats fédéraux reste entière.

Il faut donc étudier soigneusement les frais liés à la mise en place et à la bonne gestion des arrangements avant de les conclure. Il faut trouver des moyens pratiques de permettre aux partenaires de rendre des comptes à la fois à leurs partenaires et aux entités dont ils relèvent.

Responsabilité envers le citoyen – La « dimension citoyenne »

Les citoyens participent de plus en plus activement à la formulation des politiques, à la conception des programmes et à la prestation de ceux-ci, et même à l'établissement des structures de gouvernance des grandes organisations. La technologie facilite ce processus, et contribue à la capacité qu'ont les citoyens de se procurer les connaissances dont ils ont besoin pour participer.

Du point de vue de la gouvernance, ceux qui sont favorables à cette tendance font valoir les arguments suivants :

1. Il est bon que certaines décisions soient prises autant que possible par les gens qui en sont le plus directement touchés⁴.
2. La prise de décision centralisée est extrêmement difficile dans les organisations modernes, non seulement à cause des problèmes liés à la gestion de questions complexes, mais à cause du besoin de prendre les décisions rapidement pour bien saisir les occasions dès qu'elles se présentent.
3. Les citoyens et les groupes communautaires locaux sont souvent les mieux placés pour savoir ce qui est nécessaire en matière de programmes, y compris en ce qui concerne l'affectation des ressources, les avantages, ainsi que la gestion des risques et de leurs répercussions.

Cependant, lorsque l'on prend des arrangements avec des citoyens, la responsabilisation ministérielle et le rôle légitimant du processus politique doivent être maintenus intégralement.

⁴ G. Paquet, *Governance through Social Learning*, Presse de l'Université d'Ottawa, 1999, p. 192.

De toute évidence, les ministres, les conseils d'administration et le Parlement ont un rôle important à jouer dans l'établissement du contexte de la participation des citoyens et dans les relations avec les divers groupes qui déterminent l'intérêt public.

Dans les sections suivantes, on examine les différentes façons dont les entités centrales responsables des prises de décisions peuvent utiliser la gestion axée sur les résultats pour répondre aux besoins des ministres, du Parlement, des citoyens et des partenaires, besoins qui s'appuient mutuellement.

DISCUSSION

Risques, responsabilité, responsabilisation

Les arrangements de partenariat, en particulier les relations entre plusieurs secteurs et ordres de gouvernement pour atteindre des objectifs communs, ont singulièrement compliqué la question de la responsabilisation. Par conséquent, il faut envisager une forme de gouvernance partagée ou répartie qui met l'accent sur le partage ou la division des responsabilités et sur l'attribution des risques ainsi que des avantages, et qui soutient l'apprentissage dans l'ensemble du système.

Lorsque le gouvernement fédéral prend un arrangement de partenariat dans le cadre duquel les principales responsabilités en matière de prestation de services et même de politiques sont déléguées à des partenaires, son obligation redditionnelle et les risques qu'il court ne sont pas diminués pour autant. En d'autres termes, s'il est vrai que la gouvernance répartie dans le cadre d'arrangements de partenariat comporte un déplacement des avantages, des risques et des responsabilités, elle ne réduit en rien l'importance de la responsabilisation ministérielle.

Ce point de vue est soutenu par l'avis rendu par le ministère de la Justice sur l'étendue des responsabilités légales du gouvernement fédéral à propos de ce genre d'arrangements. Il est également appuyé par l'expérience pratique, par exemple :

- Si un avion sort de piste alors que l'autorité aéroportuaire a décidé de libérer l'équipe d'intervention d'urgence pour faire des économies d'heures supplémentaires, qui doit rendre compte de l'absence d'une capacité d'intervention d'urgence appropriée : le ministre des Transports, le chef de la direction ou le gestionnaire de l'aéroport?
- Lorsqu'il y a des problèmes avec l'approvisionnement ou la qualité de l'eau, qui doit rendre compte : la municipalité, les partenaires du secteur privé, le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral, ou toutes ces parties?

Les gouvernements peuvent déléguer les responsabilités liées à ces secteurs, et le font effectivement, lorsque la chose est fondée et qu'elle va dans l'intérêt du public. La question essentielle qui se pose est de savoir si la délégation de pouvoir par le

gouvernement central modifie, réduit ou supprime sa propre obligation de rendre compte de ce qui se produit.

Les citoyens, les collectivités et les conseils d'administration comprennent généralement les risques et les répercussions des décisions en matière de programmation et sont souvent bien placés pour prendre des décisions en connaissance de cause sur les compromis à établir entre, par exemple, le repavage d'une route municipale et la rénovation d'une usine de traitement des eaux.

En fin de compte, il faut toutefois se demander :

- Qui est le mieux placé pour connaître l'état des choses dans la collectivité locale?
- Qui est le mieux placé pour juger des risques, des frais et des avantages relatifs des diverses lignes d'action possibles?
- Dans quelle mesure les citoyens eux-mêmes doivent-ils être tenus responsables de leurs propres décisions et de leurs propres actions?
- Dans quelle mesure les gouvernements centraux doivent-ils, lorsqu'ils délèguent des aspects de l'exécution des politiques, de la conception des programmes et de la prestation des programmes, mettre en place des processus de gestion et de gouvernance propres à garantir l'atteinte des objectifs?
- Dans quelle mesure le rôle du gouvernement consiste-t-il à protéger les citoyens contre les comportements non réglementés, en particulier lorsque les actes en cause peuvent avoir des répercussions sur d'autres citoyens?

La responsabilisation, du point de vue du vérificateur général du Canada, consiste dans le fait que *« quelle que soit la façon dont le gouvernement organise la prestation des services aux Canadiens, il reste responsable de l'exercice des mandats fédéraux »*⁵.

Cohésion entre les responsabilisations verticale, horizontale, et axée sur les citoyens

Beaucoup d'initiatives sont déterminées par la volonté de faire participer les citoyens, ce qui, de paire avec la responsabilisation ministérielle et les obligations de rendre compte aux partenaires, ne peut servir qu'à renforcer la légitimité des processus de prise de décisions.

Il est souvent avantageux de déplacer vers le citoyen le centre de prise de décisions en matière de formulation des politiques, de conception des programmes et de prestation des programmes, dans le but de gouverner du point de vue du citoyen.

⁵ Rapport du vérificateur général du Canada, 1999, chapitre 23, « La gouvernance en partenariat : la reddition de comptes menacée ».

Pourtant, les trois formes de responsabilisation doivent s'harmoniser de façon à s'appuyer mutuellement.

Dans les arrangements de partenariat, les groupes de citoyens font souvent partie de la structure de gouvernance officielle et ont le pouvoir et l'autorité nécessaires pour prendre des décisions importantes en matière de politique, de conception des programmes et de prestation des services, souvent avec une bonne dose d'autonomie, de responsabilité et d'obligation redditionnelle. Mentionnons deux exemples : la représentation de la collectivité au sein du conseil d'administration des aéroports est spécifiée dans les constitutions pertinentes; et l'un des principaux mandats de l'Agence Parcs Canada consiste à préserver la faune. Dans le deuxième cas, les citoyens participent avec le gouvernement fédéral à l'établissement de nombreux paramètres de la politique en cause. L'équilibre délicat entre les intérêts de la mise en valeur économique et de la préservation écologique exige la pleine participation des citoyens et des clients et un comportement responsable de leur part. Dans le premier exemple, la représentation des collectivités au conseil d'administration des aéroports est un élément officiel de la structure de gouvernance de ces entités corporatives. Cette pratique suppose davantage que de s'informer de l'opinion et du point de vue des citoyens, et renforce en fait la légitimité des décisions prises et des résultats obtenus, et l'obligation d'en rendre compte.

Qu'en est-il donc de la relation entre l'autorité centrale du gouvernement et les partenaires qui sont parties aux accords de partenariat?

Il ne faut sans doute pas s'étonner si le genre de questions que les preneurs de décisions posent en matière de responsabilisation sont très semblables à celles qui sont soulevées par les partenaires et les citoyens.

1. Quelle est la raison d'être des décisions?
2. Qui sera touché?
3. Combien cela coûte, qui en seront les bénéficiaires, et qui seront les perdants?
4. Y a-t-il des preuves tangibles des résultats obtenus?
5. Si je n'aime pas les résultats, quelles leçons puis-je en tirer, et qu'est-ce que je peux faire pour changer les choses?

Les preneurs de décisions ne seront peut-être pas toujours en position d'apprécier pleinement les réalités locales et les impératifs des programmes sur le terrain. Toutefois, ils sont très bien placés pour exercer trois des principaux aspects de la fonction de responsabilisation moderne :

- définir le contexte dans lequel les décisions doivent être prises;
- représenter et équilibrer les divers intérêts des citoyens, qui constituent l'intérêt public;

- garantir que des cadres de gestion et de gouvernance soient en place pour permettre la reddition de comptes et la mesure des résultats pour l'entreprise.

Sur le plan pratique, il ne suffit pas de déléguer la responsabilité dans les secteurs d'intérêt fédéral. Le gouvernement doit situer le contexte dans lequel la décision peut être prise, ainsi que les cadres législatif, réglementaire, politique et de gestion axée sur les résultats permettant de faire en sorte que le gouvernement sache quand et comment les objectifs sont atteints.

En outre, les conseils d'administration, les ministres et le Parlement sont également des représentants des citoyens, qui reflètent un éventail d'intérêts et de groupes variés et parfois concurrents, devant être équilibrés dans l'intérêt public général. Les conseils d'administration, les ministres et le Parlement sont les seules autorités qui ont la légitimité nécessaire pour définir ce qui va dans l'intérêt du public.

La responsabilisation horizontale exige que les partenaires aient à rendre compte les uns aux autres. Ce qui rend les choses plus difficiles, c'est que les partenaires doivent respecter leur « responsabilisation verticale » envers les entités institutionnelles dont ils relèvent respectivement.

Pour que ces relations fonctionnent, il faut qu'il y ait un certain nombre d'intérêts communs, et un alignement raisonnable des diverses structures de responsabilisation verticale, des cultures et des systèmes de valeurs, au moins quant aux principales constantes.

La gouvernance répartie dans le cadre d'arrangements de partenariat signifie l'existence de relations redditionnelles complexes dans lesquelles interviennent de plus en plus des responsabilisations multiples envers les citoyens canadiens, envers les diverses parties et envers les organismes dont relèvent celles-ci.

La section suivante examine la façon dont la responsabilisation axée sur les résultats contribue à l'harmonisation de ces relations complexes.

RESPONSABILISATION EFFICACE POUR LES ARRANGEMENTS DE PARTENARIAT

Créer une « zone de confort »

L'aspect le plus important de la gouvernance et de la reddition de comptes aux ministres, aux partenaires et aux citoyens, c'est la *clarté*. Cela signifie des réponses claires et directes aux questions suivantes sur la gouvernance et la responsabilisation, soulevées dès le début du présent document.

1. Quels sont les processus et les structures au moyen desquels le pouvoir est exercé, y compris les processus de prise de décisions, qui participe et comment?
2. Qui est responsable envers qui, et de quoi?

La responsabilisation est souvent perçue comme un ensemble de contraintes imposées aux preneurs de décisions dans l'exercice de leurs pouvoirs, et c'est effectivement le cas. Toutefois, lorsque les réponses aux questions ci-dessus sont claires et bien énoncées, cela a pour effet de créer une « zone de confort » dans laquelle tous les intervenants comprennent leurs rôles, attentes, responsabilités et obligations redditionnelles respectifs.

Principaux aspects du cadre de gestion axé sur les résultats

Malheureusement, il n'y pas de formule magique pour obtenir un cadre de responsabilisation des plus efficaces et adapté à toutes les circonstances. Il y a toutefois plusieurs éléments d'importance critique dont il faut tenir compte dans toute discussion officielle sur la gouvernance et la responsabilisation⁶, par exemple :

1. le clair énoncé des résultats attendus;
2. des rapports ouverts, transparents et publics sur les résultats aux ministres, aux partenaires et aux citoyens;
3. des systèmes de gestion et de mesure tels que les résultats promis puissent être contrôlés et évalués;
4. des mécanismes permettant de rajuster les arrangements pour répondre aux préoccupations des citoyens, des ministres et des partenaires;
5. faire en sorte que le gouvernement dans son ensemble, ses partenaires et les citoyens apprennent à adapter les arrangements de partenariat ainsi que les cadres de gouvernance et de responsabilisation au fur et à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience.

Le fait de tenir compte de ces éléments clés de la responsabilisation axée sur les résultats contribuera grandement à l'établissement de la zone de confort nécessaire à des arrangements de partenariat efficaces. Cela permettra aussi à tous les intéressés d'avoir une idée claire et cohérente de la situation, ce qui est nécessaire à la qualité des interventions et des prises de décisions.

Le tableau suivant est un outil qui peut être appliqué de façon pratique à toutes les formes d'arrangement de partenariat⁷.

⁶ http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/mfr99_e.html

⁷ <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/Final%20Accountability.doc>

Cerner les résultats

Les partenaires comprennent et approuvent

Les partenaires devraient :

objectifs, résultats clés et priorités stratégiques

- ✓ faire participer les citoyens et les clients à la définition des principaux résultats, énoncer ce qu'ils sont et montrer leurs liens avec les objectifs
- ✓ publier les résultats, les critères d'admissibilité et les engagements en matière de niveau de service
- ✓ mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les processus, les activités ou les produits

rôles et responsabilités

- ✓ définir ce qu'on attend de chaque partie en matière de contribution aux résultats
- ✓ reconnaître et expliquer publiquement le rôle et la contribution de chaque partenaire
- ✓ respecter les valeurs de la fonction publique et tenir compte des questions touchant les conflits d'intérêts

attentes équilibrées en matière de rendement

- ✓ établir un lien clair entre les attentes en matière de rendement et les capacités (pouvoirs, compétences, connaissances et ressources) de chaque partenaire pour que les attentes soient réalistes

Mesurer le rendement

stratégie de mesure du rendement

- ✓ déterminer une approche de contrôle et des outils d'examen appropriés
- ✓ utiliser les bases de données communes, dans la mesure du possible, et partager l'information
- ✓ tenir compte de l'information sur le rendement et de l'information contextuelle provenant des sources externes (p. ex., les indicateurs sociaux) pour se faire une idée plus générale
- ✓ investir dans les systèmes de gestion et de technologie de l'information nécessaires

série d'indicateurs pour le court, le moyen et le long termes

- ✓ déterminer les indicateurs mesurant les progrès en matière d'objectifs et de résultats (le terme « indicateurs » s'entend de l'outil de mesure qui sera utilisé pour faire la preuve du rendement)
- ✓ élaborer des indicateurs comparables et sociaux, dans la mesure du possible

pratiques de règlement des différends et de traitement des appels/plaintes

- ✓ établir l'approche à adopter pour prendre des mesures correctives si les responsabilités des partenaires ne sont pas remplies ou si des rajustements sont nécessaires pour répondre aux plaintes des citoyens.

Faire rapport

dispositions pour des rapports publics équilibrés	✓ déterminer la stratégie de déclaration dès le début des initiatives ✓ envisager d'intégrer l'information sur le rendement dans les rapports existants (p. ex. les RPM) ✓ faire rapport publiquement sur les appels et les plaintes des citoyens, et veiller à ce que soient respectées la confidentialité et la protection des renseignements personnels
rapports transparents, ouverts, crédibles et présentés en temps opportun	✓ utiliser toutes les preuves du rendement pour appuyer les rapports ✓ permettre un accès public facile à l'information ✓ établir un lien entre les coûts et les résultats si possible ✓ recourir à des évaluations indépendantes
partage des leçons tirées	✓ déterminer les leçons tirées et les bonnes pratiques, et les publier ✓ établir des mécanismes permettant les améliorations et l'innovation

ARRANGEMENTS DE PARTENARIAT

Un rôle renforcé pour le Conseil du Trésor

Étant donné que le gouvernement utilise de plus en plus de moyens novateurs pour prendre des arrangements mieux adaptés afin d'améliorer le rendement de la prestation des services, il doit établir un équilibre entre la volonté d'innovation et les nécessités de la gouvernance et de la responsabilisation. En outre, il faut préserver un équilibre entre les besoins du Parlement, du gouvernement, des partenaires et des citoyens en matière d'ouverture, de transparence, de visibilité et de responsabilisation quant à l'atteinte des résultats et à leur rapport.

Le Secteur du service et de l'innovation du Secrétariat du Conseil du Trésor en est aux étapes finales de l'élaboration d'un nouveau cadre de politique pour régir les arrangements de diversification des modes de prestation des services (DMPS), ce qui comporte les arrangements de partenariat.

L'un des principaux aspects du nouveau cadre est le rôle accru des ministres du Conseil du Trésor dans la supervision des arrangements de DMPS importants, dont les partenariats.

Les arrangements de partenariat importants doivent permettre de produire des résultats pour les Canadiens. Ils doivent définir :

1. les engagements en matière de résultats de chaque volet de l'initiative;
2. le cadre de mesure et de rapport permettant d'évaluer les résultats en regard des engagements et de faire rapport au Conseil du Trésor, aux ministres, au Parlement, aux citoyens et aux partenaires;

3. les mécanismes à la disposition des promoteurs, des ministres et du Conseil du Trésor, ainsi que des partenaires et des citoyens, pour prendre des mesures correctives le cas échéant, à partir du moment où l'initiative est mise en œuvre.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est déterminé à aider les ministères à respecter ces normes de responsabilisation en donnant les conseils nécessaires en matière de politique intégrée pour maintenir l'équilibre entre le besoin d'innovation et la nécessité de préserver l'Administration publique fédérale en tant qu'institution dynamique et cohérente.

